

Utrikesutskottets yttrande 2018/19:UU1y

Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 18 december 2018 att ge utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2018/19:15 Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och motion 2018/19:3000.

Utrikesutskottet begränsar sitt yttrande över skrivelsen och motionen till det som berör utrikesutskottets beredningsområde.

Riksrevisor Helena Lindberg m.fl. presenterade Riksrevisionens granskning för utskottet den 17 januari 2019. Utskottet fick vid samma sammanträde även information från kabinetssekreterare Annika Söder m.fl. från Utrikesdepartementet.

I yttrandet finns en avvikande mening (M, KD) och ett särskilt yttrande (SD).

Utskottets överväganden

Riksrevisionen har granskat om skyddet mot oegentligheter inom migrationsområdet vid utlandsmyndigheterna är ändamålsenligt utformat.

Regeringens skrivelse har tagits fram för att redogöra för regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport.

Riksrevisionens rapport

60 av Sveriges runt 100 utlandsmyndigheter handlägger ansökningar om visering och uppehållstillstånd för anknäytning till Sverige. Under 2017 beslutade utlandsmyndigheterna i 247 000 viseringsärenden och deltog i handläggningen av 36 000 ansökningar om uppehållstillstånd. På senare år har det upptäckts flera fall av oegentligheter inom utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet. Det har bl.a. handlat om att mutor tagits emot i handläggningen av uppehållstillståndsärenden och att visering har beviljats på oriktiga grunder. Mellan 2014 och 2017 ökade anmälningarna kontinuerligt. Totalt anmäldes runt 60 oegentligheter under denna period.

Både utlandsmyndigheterna, Utrikesdepartementet (UD) och Migrationsverket har ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Riksrevisionen bedömer att ansvarsfördelningen mellan dessa ibland är otydlig och svår att överblicka, vilket gör det särskilt utmanande att säkra ett betryggande och gemensamt skydd mot oegentligheter vid utlandsmyndigheterna. Uppgiften försvåras även av att utlandsmyndigheterna har olika förutsättningar när det gäller personalresurser, ärendemängd, ärendenas sammansättning och riskutsatthet. Därtill finns det inte tillräckligt uttalade krav på utlandsmyndigheterna när det gäller intern styrning och kontroll. Riksrevisionen betonar vikten av att regeringen verkar för att kravet på intern styrning och kontroll ytterligare tydliggörs för utlandsmyndigheterna. I sammanhanget ska nämnas att Ansvarsutredningen (SOU 2017:14) och Statskontoret har föreslagit att huvudansvaret för utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet ska ligga på Migrationsverket och att detta förslag är under beredning. Förslaget skulle innebära att Migrationsverket får ansvar för verksamhetens resurser och fördelningen av dessa.

UD har vidtagit flera åtgärder för att stärka skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna under det senaste året. Riksrevisionen bedömer dock att skyddet i flera delar är för svagt och bör stärkas. Det gäller särskilt kontrollrutiner i handläggningen av migrationsärenden, efterhandskontroller av migrationsverksamheten och utredningar av påstådda oegentligheter.

Utlandsmyndigheterna har fått i uppdrag av UD att genomföra riskanalyser av sin migrationsverksamhet för att stärka arbetet med att hantera risker inom

denna verksamhet. Riksrevisionen rekommenderar UD att följa upp utlandsmyndigheternas riskanalyser.

Utrikesdepartementet har tagit fram både riktlinjer och vägledningar om oegentligheter för personalen vid utlandsmyndigheterna. Utsänd personal får utbildning om oegentligheter, men det är inte tydligt vem som ansvarar för att utbilda lokalanställd personal. Riksrevisionen rekommenderar därför att UD och utlandsmyndigheterna säkerställer att den lokalanställda personalen systematiskt ges utbildning om oegentligheter.

Det är upp till varje utlandsmyndighet att utforma sina kontrollrutiner i handläggningen av migrationsärenden. Många utlandsmyndigheters begränsade storlek och rotationen av utsänd personal kan dock göra det svårt att skapa stabila kontrollrutiner. Migrationsverket har tagit fram ett onlinebokningssystem för sökandes bokningar av intervjutider, men detta är inte anpassat till utlandsmyndigheternas olika lokala förutsättningar. Riksrevisionen rekommenderar därför UD att stödja utlandsmyndigheterna i att införa kontrollrutiner. Migrationsverket bör intensifiera arbetet med att ta fram ett gemensamt tidsbokningssystem för utlandsmyndigheterna.

Riksrevisionen anser att arbetet med att upptäcka oegentligheter inom utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet bör stärkas väsentligt och att det är viktigt att det finns resurser för detta. Riksrevisionen rekommenderar UD att stödja utlandsmyndigheterna i att införa löpande kontroller.

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport att migrationsverksamheten sällan är föremål för kontroller. UD-inspektörerna inspekterar relativt sällan utlandsmyndigheter med migrationsverksamhet, och vid inspektioner granskas och bedöms inte alltid myndigheternas kontrollrutiner och löpande kontroller. Migrationsverket använder inte samma kriterier som UD vid granskningen, och därmed genomförs inte inspektionerna på ett enhetligt sätt. Riksrevisionen rekommenderar därför UD att se över urvalsprincipen för vilka utlandsmyndigheter som ska inspekteras och säkerställa att inspektionerna genomförs på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt.

Regeringskansliets internrevision granskar årligen ett antal utlandsmyndigheter och samordnar sina revisionsbesök vid utlandsmyndigheterna med UD-inspektörernas besök. Riksrevisionen anser att denna samordning mellan UD-inspektörerna och Regeringskansliets internrevision riskerar att påverka internrevisionens oberoende och rekommenderar Regeringskansliet att säkerställa att internrevisionen gör fristående revisionsbesök vid utlandsmyndigheterna.

Många utlandsmyndigheter använder sig av tjänsteleverantören VFS Global som Regeringskansliet tecknat ett ramavtal med. VFS Global bistår utlandsmyndigheterna i handläggningen av viseringsärenden och tog 2016 emot 75 procent av alla viseringsansökningar. Dessa viseringsansökningar skickas sedan vidare till utlandsmyndigheterna för beslut. Riksrevisionen rekommenderar UD att se över tillsynen av VFS Global för att säkerställa att den genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

UD har en rapporteringsväg för uppgiftslämnare, och information om rapporteringsvägen finns på regeringens interna och externa webbplats. Däremot saknas information om rapporteringsvägen på utlandsmyndigheternas egna webbplatser.

Riksrevisionens samlade bedömning är att rutinen för utredning av anmälda oegentligheter vid utlandsmyndigheterna brister i flera väsentliga delar och därför behöver förbättras. När en anmälan om en påstådd oegentlighet kommer in till UD är rutinen att den berörda utlandsmyndigheten utreder anmälan, medan UD koordinerar utredningen. Riksrevisionen rekommenderar UD att utreda hur rutinen för hantering av anmälda oegentlighetsfall vid utlandsmyndigheterna kan förbättras för att säkerställa oberoende utredningar och en tydlig ansvarsfördelning. Vidare rekommenderar Riksrevisionen UD att överväga att på ett mer systematiskt sätt informera både internt och externt om vilka oegentligheter som inträffat inom utrikesförvaltningen.

Skrivelsen

Överlag delar regeringen Riksrevisionens iakttagelser, och UD har med anledning av granskningsrapporten initierat ett skyndsamt arbete för att säkerställa att skyddet mot oegentligheter omedelbart stärks.

UD har under de senaste åren vidtagit flera förebyggande och kontrollerande åtgärder som syftar till att stärka skyddet mot oegentligheter. Det har införts interna regelverk i form av riktlinjer och vägledningar för att förhindra oegentligheter. De etiska riktlinjerna vid utlandstjänstgöring har uppdaterats. Utbildningspass har fått ökat fokus på oegentligheter. Det har införts krav på att det ska finnas riskanalyser på utlandsmyndigheterna. Vidare finns ett system för rapportering av oegentligheter via regeringens webbplattformer. Ett ökat antal migrationsärenden och fler variationer av oegentligheter gör att utrikesförvaltningen kontinuerligt ser över och ytterligare stärker sina rutiner.

Regeringen delar Riksrevisionens slutsats att ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna i viss utsträckning saknar tydliga gränssnitt mellan utlandsmyndigheterna, UD och Migrationsverket, och hänvisar i denna del till den beredning som nu görs vad gäller ansvaret för migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna (SOU 2017:14).

Utrikesdepartementet har påbörjat ett arbete med att systematiskt följa upp samtliga utlandsmyndigheters riskanalyser så att UD strategiskt kan stötta utlandsmyndigheterna i det förebyggande arbetet med oegentligheter på ett ändamålsenligt sätt. UD avser att utifrån utlandsmyndigheternas riskanalyser utarbeta kontrollrutiner som utlandsmyndigheterna sedan kan tillämpa för att förebygga oegentligheter.

Regeringen gör bedömningen att det är chefen för utlandsmyndigheten som bör ha det primära ansvaret för att den lokalanställda personalen ges adekvat utbildning och kompetensutveckling. Regeringen anser att stödet till myndighetschefen bör utvecklas i detta hänseende.

Enligt information som Regeringskansliet har tagit emot avser Migrationsverket att utveckla sitt webbaserade bokningssystem och anpassa det till utlandsmyndigheternas verksamhet.

Rutiner för löpande kontroll och uppföljning har vidareutvecklats och förtydligats i en skriftlig vägledning. UD har reviderat den föreskrift som styr inspektörernas arbete så att prioritet även ska ges till inspektioner av utlandsmyndigheter som verkar i en riskmiljö.

När det gäller lämpligheten i att Regeringskansliets internrevision och UD:s inspektörer genomför samordnade inspektioner vid utlandsmyndigheterna anser regeringen att det bör avgöras av Regeringskansliets internrevision inför respektive revisionsbesök. Regeringskansliets internrevision avser att även fortsättningsvis inför varje revisionsbesök säkerställa att den medarbetare som samordnar sina revisionsbesök med UD:s inspektörer inte har deltagit i eller kommer att vara delaktig i en eventuell granskning av UD:s inspektörsverksamhet.

Regeringen konstaterar att grunden i tillsynen av tjänsteleverantören VFS Global är utlandsmyndigheternas löpande uppföljning och återkoppling. UD har reviderat vägledningen för tillsyn av verksamhet hos externa tjänsteleverantörer. Vägledningen innehåller konkreta checklistor för utlandsmyndighetens åtgärder i tillsynsarbetet och för inspektionerna på plats i VFS Globals lokaler. Inriktningen är att varje ansökningscenter ska inspekteras minst en gång per år. Utöver det ska ytterligare tillsyn av enskilda ansökningscenter prioriteras utifrån en riskbedömning.

Efter Riksrevisionens granskningsrapport har UD:s regeltillsynsfunktion stärkts och interna rutiner reviderats. Av rutinerna framgår nu tydligt att regeltillsynen såväl leder som koordinerar en eventuell utredning som kan följa på en anmälan. Detta innefattar även utredningsarbete som, på begäran av regeltillsynen, görs av utlandsmyndigheterna.

UD anser att det är chefen för utlandsmyndigheten som har det primära ansvaret för att säkerställa att misstänkta oegentligheter utreds eftersom det är den normala ordningen för en svensk myndighet. Som en följd av Riksrevisionens rekommendationer har UD beslutat om en uppdragsbeskrivning om hur rutinen för hantering av anmälda oegentlighetsfall inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan förbättras för att säkerställa oberoende utredningar och en tydlig ansvarsfördelning.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att Migrationsverkets roll i utredningar om oegentligheter vid utlandsmyndigheterna behöver tydliggöras. Därför har UD:s regeltillsyn och Migrationsverkets enhet för interna utredningar beslutat om ett samrådsdokument om hur misstänkta oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ska hanteras.

UD ser löpande över hur utlandsmyndigheterna, från ett lärandeperspektiv, på ett systematiskt sätt kan sprida information och erfarenheter om oegentlighetsärenden. Det finns anledning att utveckla regeltillsynens

årsrapport inom detta område och att se över till vilka aktörer den ska spridas. Detsamma gäller hur erfarenheterna mer systematiskt kan integreras i regeltillsynens verksamhet.

Motionen

I motion 2018/19:3000 av Marta Obminska m.fl. (M) anför motionärerna att kontrollrutinerna för handläggningen av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna ska förstärkas väsentligt och att även efterhandskontrollerna och utredningarna om oegentligheter ska utvecklas och förbättras. Detta bör ske för att säkerställa att migrationspolitiken är likvärdig och opartisk i hela statsförvaltningen.

Utskottets ställningstagande

Sverige har ett hundratal utlandsmyndigheter, varav ca 60 handlägger migrationsärenden. Utlandsmyndigheterna är administrativt underställda Regeringskansliet (UD) samtidigt som de är fristående myndigheter. Utlandsmyndigheterna har ett brett uppdrag. Samtidigt som myndigheternas övergripande uppgift är att representera Sverige, bevaka och främja svenska intressen samt hjälpa nödställda svenskar, är migrationsverksamheten en väsentlig och resurskrävande del av många ambassaders verksamhet. Migrationsverksamheten har en nära koppling till andra delar av UD:s verksamhet såsom t.ex. Sverigefrämjandet. Svenska utlandsmyndigheter beslutade under 2018 i 250 000 viseringsärenden och fick 69 000 uppdrag av Migrationsverket att vidta åtgärder i handläggningen av uppehållstillståndsärenden. Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheter inbegriper drygt 200 årsarbetskrafter, varav en femtedel är utsända av UD.

Utskottet konstaterar att en rättssäker, effektiv hantering och god service är mycket viktigt för alla utländska medborgare som vill komma till Sverige för att leva med sin familj, arbeta, studera, besöka affärskontakter, besöka landet som turist eller hälsa på släkt och vänner. Utskottet vill betona att oegentligheter och korruption i offentlig förvaltning får stora konsekvenser. Det handlar inte bara om konsekvenserna för de direkt inblandade utan också om förtroendet för staten. Oegentligheter kan drabba enskilda individer och företag m.fl. genom t.ex. felaktiga myndighetsbeslut. Det kan vidare innebära risk för att personer har fått uppehållstillstånd i Sverige på felaktig grund. När det sker oegentligheter vid utlandsmyndigheter, kan det minska förtroendet för dessa myndigheter och i förlängningen påverka förtroendet för Sveriges förvaltning i stort. Utrikesutskottet vill mot denna bakgrund understryka vikten av att utlandsmyndigheterna i sin migrationsverksamhet har ett betryggande och ändamålsenligt skydd mot oegentligheter.

Utrikesutskottet konstaterar att det framgår av regeringens skrivelse att ett ökat antal migrationsärenden och fler varianter av oegentligheter gör att utrikesförvaltningen kontinuerligt ser över och ytterligare stärker sina rutiner.

Arbetet för att göra detta hade intensifierats redan före Riksrevisionens rapport, och flera förändringar är redan genomförda.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser utskottet att konstitutionsutskottet bör avstyrka motion 2018/19:3000.

Stockholm den 14 februari 2019

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Olle Thorell (S), Markus Wiechel (SD), Pyry Niemi (S), Kerstin Lundgren (C), Håkan Svenneling (V), Björn Söder (SD), Roza Güclü Hedin (S), Lars Adaktusson (KD), Aylin Fazelian (S), Fredrik Malm (L), Ludvig Aspling (SD), Janine Alm Ericson (MP), Johanna Jönsson (C), Magdalena Schröder (M), Pål Jonson (M) och Ann-Sofie Alm (M).

Avvikande mening

Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (M, KD)

Lars Adaktusson (KD), Magdalena Schröder (M), Pål Jonson (M) och Ann-Sofie Alm (M) anför:

Moderaterna och Kristdemokraterna konstaterar att regeringen till viss del har tagit till sig av Riksrevisionens slutsatser i rapporten om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Våra partier ser dock ett behov av att ytterligare understryka allvaret i Riksrevisionens granskning och säkerställa att relevanta åtgärder genomförs i tillräcklig skala för att undanröja risken för grava oegentligheter som tagande av mutor i uppehållstillståndsärenden och beviljande av visering på oriktiga grunder. Återkommande oegentligheter riskerar att påverka statsförvaltningens legitimitet och kan leda till att rättssäkerheten i Sveriges migrationspolitik ifrågasätts.

Regeringens åtgärder är inte tillräckliga. Kontrollrutinerna för handläggning av migrationsärenden bör förstärkas väsentligt, och även efterhandskontrollerna och utredningarna om oegentligheter bör utvecklas och förbättras. Sökande av viseringar eller uppehållstillstånd har samma rätt till en välfungerande och rättssäker handläggning och prövning oavsett om ansökan görs i Sverige eller utomlands via svenska utlandsmyndigheter. Sökande ska kunna lita på att migrationspolitiken, som ytterst styrs av regeringen, är likvärdig och opartisk i hela statsförvaltningen.

Med det anförda anser Moderaterna och Kristdemokraterna att konstitutionsutskottet bör tillstyrka motion 2018/19:3000 .

Särskilt yttrande

Riksrevisionens rapport om skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (SD)

Markus Wiechel (SD), Björn Söder (SD) och Ludvig Aspling (SD) anför:

Av Riksrevisionens rapport Skyddet mot oegentligheter inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (RiR 2018:13) framgår flera allvarliga brister vid utlandsmyndigheterna. En genomgång av utlandsmyndigheternas riskanalyser visar att många riskanalyser inte håller tillräcklig kvalitet. Obehörig personal har tillgång till känsliga it-system (ärendehanteringssystemet). Inom migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna finns oegentlighetsrisker både i handläggningen och i hanteringen av verksamhetens tillgångar. Bestämmelser och stöd till utlandsmyndigheterna saknas också när det gäller vilka kontrollrutiner som bör finnas i handläggningen av migrationsärenden, vilket skapar risk för instabila rutiner och därmed risk för oegentligheter i handläggningen av migrationsärenden. Oegentlighetsrisker finns för tidsbokningen av intervjutider vid utlandsmyndigheterna. Lokalanställd personal saknar dessutom kunskap om, eller är dåligt utbildad i, hur de ska hantera oegentligheter.

Det finns förvisso, sedan en tid tillbaka, en rapporteringsväg för att anmäla oegentligheter inom utrikesförvaltningen både för anställda och för externa uppgiftslämnare. Det saknas dock enligt Riksrevisionen information om rapporteringsvägen på utlandsmyndigheternas egna webbplatser.

Det framstår som sannolikt att betydligt fler oegentligheter hade kunnat upptäckas och anmälas om rutinerna och förutsättningarna varit bättre. Men enligt Riksrevisionen säkerställer nuvarande rutin inte ens att utredningarna genomförs på ett oberoende och kompetent sätt eftersom ansvaret för utredningarna ligger på de berörda utlandsmyndigheterna. Detta kan i sin tur leda till att anmälningar avvisas eller inte utreds i grunden, menar Riksrevisionen. Riksrevisionen konstaterar slutligen att kontrollen av utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet är så undermålig och att den sker i så liten utsträckning att den inte bidrar till att upptäcka oegentligheter.

Även om mängden anmälningar om oegentligheter kan framstå som låg är det utifrån nuvarande förutsättningar omöjligt att avgöra om det beror på de allvarliga brister som nu framkommit, och i värsta tänkbara scenario kan detta innebära att det under lång tid pågått ett flertal oegentligheter och en omfattande korruption vid utlandsmyndigheterna och deras handläggning av migrationsärenden som de facto saknat reell möjlighet att upptäckas.

Sverigedemokraterna ser mycket allvarligt på de uppgifter som framkommit och har också lämnat in en begäran till konstitutionsutskottet om granskning av ärendet.